Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10058

05. 03. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/9668 Nr. 2.33 –

Mitteilung der Kommission an den Rat
Schaffung von Arbeitsplätzen: Möglichkeit einer versuchsweisen und optionellen Anwendung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen
SEK(97) 2089 endg.; Ratsdok. 1231/97

A. Problem

In der Mitteilung der Europäischen Kommission wird die Vorlage eines Richtlinienvorschlags erwogen, der darauf abzielt, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur versuchsweisen Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes zu eröffnen. Ziel einer solchen Maßnahme ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

B. Lösung

Ablehnung der Vorlage eines solchen Richtlinienvorschlags durch die Kommission.

Die Ablehnung erfolgte mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der SPD gegen die Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

die Bundesregierung aufzufordern,

die in der Mitteilung der Kommission – SEK(97) 2089 endg.; Ratsdok. 12316/97 (Anlage) – erwogene Vorlage eines Richtlinienvorschlags zur versuchsweisen Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen bei den weiteren Verhandlungen bei der EU abzulehnen.

Bonn, den 25. Februar 1998

Der Finanzausschuß

Carl-Ludwig Thiele	**Detlev von Larcher**	**Johannes Selle**
Vorsitzender	Berichterstatter	Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Detlev von Larcher und Johannes Selle

I. Verfahrensablauf

Die Mitteilung der Kommission an den Rat ist dem Finanzausschuß mit Drucksache 13/9668 Nr. 2.33 vom 16. Januar 1998 zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur Mitberatung überwiesen worden. Der mitberatende Ausschuß hat am 11. Februar 1998 zu der Mitteilung Stellung genommen. Der Finanzausschuß hat die Mitteilung der Kommission gleichfalls am 11. Februar 1998 beraten.

II. Inhalt der Mitteilung

1. Allgemeines

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben für Lieferungen von Gegenständen und für Dienstleistungen einen allgemeinen Mehrwertsteuersatz anzuwenden, der nicht weniger als 15 v. H. betragen darf. Dies ist in Artikel 12 Abs. 3 Buchstabe a der Sechsten EG-Umsatzsteuerrichtlinie bestimmt.

Neben diesem Regelsteuersatz können die Mitgliedstaaten einen oder zwei ermäßigte Mehrwertsteuersätze anwenden, die jedoch nicht niedriger als 5 v. H. sein dürfen. Die Anwendung der ermäßigten Steuersätze ist auf bestimmte Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen beschränkt, die im Anhang H der Sechsten EG-Umsatzsteuerrichtlinie abschließend aufgezählt sind. Arbeitsintensive Dienstleistungen fallen nicht darunter. Somit unterliegen Dienstleistungen des Handwerks, der Gewerbetreibenden und anderer Dienstleistungsunternehmen nach den derzeit geltenden EU-rechtlichen Regelungen grundsätzlich dem allgemeinen Steuersatz.

2. Mitteilung im Detail

In der Mitteilung zieht die Europäische Kommission in Betracht, einen Richtlinienvorschlag zur Änderung der Sechsten EG-Umsatzsteuerrichtlinie vorzulegen, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf arbeitsintensive Dienstleistungen einzuführen. Ziel eines solchen Richtlinienvorschlags soll die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Reduzierung der Schattenwirtschaft sein.

Ein solcher Richtlinienvorschlag sollte sich nach den Vorstellungen der Kommission an folgende Kriterien orientieren:

- Die betroffenen Leistungen sollten tatsächlich arbeitsintensiv sein, direkt an den Endverbraucher erbracht werden, hauptsächlich mit niedrig qualifizierter Arbeit ausgeführt werden, vornehmlich lokaler Natur sein (um grenzüberschreitende Wettbewerbsprobleme zu verhindern) und Dienstleistungen sein, bei denen ein möglichst enger Zusammenhang zwischen einer Preissenkung und zusätzlicher Nachfrage besteht.
- Die Haushaltsauswirkungen der Maßnahme sollten auf einen Prozentpunkt des Mehrwert-Regelsatzes begrenzt werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten entscheiden können, ob sie einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf arbeitsintensive Dienstleistungen einführen (optionale Ausgestaltung).
- Die Anwendung des ermäßigten Satzes dürfe auf keinen Fall zu Wettbewerbsverzerrungen führen.
- Der Anwendungszeitraum sollte auf drei Jahre (1. Juli 1998 bis 30. Juni 2001) beschränkt werden und automatisch ablaufen.
- Der ermäßigte Steuersatz sollte auf folgende Kategorien von Dienstleistungen beschränkt werden:
  - Reparaturarbeiten an beweglichen körperlichen Gegenständen (einschließlich Fahrrädern aber ausgenommen andere Beförderungsmittel),
  - Renovierungs- und Reparaturarbeiten im Wohnungsbau (außer Neubau),
  - Dienstleistungen in Freizeitparks, im Reinigungs- und Wäschereigewerbe, Pflegeleistungen in der Wohnung (Pflege von Kindern, alten Menschen, Behinderten).

  Auf Warenlieferungen dürfe der ermäßigte Mehrwertsteuersatz in keinem Fall angewendet werden.
- Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz müsse mindestens 5 v. H. betragen.
- Die Maßnahme sollte durch die Europäische Kommission im Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahme, bezogen auf die tatsächliche Arbeitsplatzschaffung, überprüft werden (Ex-post-Bewertung).
- Hinsichtlich der in einem Mitgliedstaat in Aussicht genommenen Regelung sollten ein vorheriges Konsultationsverfahren stattfinden und eine Genehmigung der Maßnahme durch die Europäische Kommission mit der Möglichkeit des sofortigen Widerrufs einer erteilten Genehmigung vorgesehen werden.

3. Stand der Erörterungen auf EU-Ebene

Die Mitteilung der Europäischen Kommission war Gegenstand der Erörterung bei der Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen am 20./21. November 1997. Die Kommission hatte dabei vorgeschlagen, daß der Europäische Rat den Ministerrat auffordern könne, sich bis Ende 1997 auf eine positive Orientierung zur Möglichkeit einer gezielten Mehrwertsteuersenkung für arbeitsintensive

Dienstleistungen zu einigen. Der Europäische Rat ist diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt. Nach den Schlußfolgerungen des Vorsitzes prüft jeder Mitgliedstaat ohne Verpflichtung die Zweckmäßigkeit einer Senkung des Mehrwertsteuersatzes für arbeitsintensive Dienstleistungen, die nicht dem grenzüberschreitenden Wettbewerb ausgesetzt sind.

In der Ratsarbeitsgruppe „Finanzfragen" sind die Überlegungen der Europäischen Kommission zur Einführung eines ermäßigten Steuersatzes für arbeitsintensive Dienstleistungen am 26. Januar 1998 erörtert worden. Abgelehnt wurde eine solche Maßnahme dabei von Deutschland und drei weiteren Delegationen. Für eine derartige Maßnahme haben sich fünf Delegationen ausgesprochen. Sechs Delegationen verhielten sich in dieser Frage eher zurückhaltend, würden aber einer Aufforderung an die Europäische Kommission, dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen, zustimmen. Die meisten Delegationen sprachen sich für einen eng begrenzten Versuch aus, beschränkt auf möglichst wenige bestimmte Dienstleistungen. Uneinigkeit besteht aber darin, für welche Dienstleistungen eine solche Regelung gelten soll, ob alle Mitgliedstaaten von einer solchen Maßnahme Gebrauch machen dürfen oder ob sie auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt werden sollte.

Bei der ECOFIN-Ratstagung am 16. Februar 1998 wurde eine Orientierungsaussprache in der Sache geführt. Der Rat ersuchte den Ausschuß der Ständigen Vertreter, die sich aus dieser Debatte ergebenden technischen Fragen zu prüfen und ihm darüber Bericht zu erstatten, so daß entschieden werden könne, ob die Kommission um Unterbreitung eines entsprechenden Richtlinienvorschlags gebeten werden solle.

III. Haltung der Bundesregierung

Aus Sicht der Bundesregierung kann der Vorschlag der Europäischen Kommission, die Vorschriften der Sechsten EG-Umsatzsteuerrichtlinie zu ändern, um die Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen zu ermöglichen, aus folgenden Gründen nicht unterstützt werden:

- Es sei zu bezweifeln, daß ein reduzierter Mehrwertsteuersatz auf arbeitsintensive Dienstleistungen zu neuen Arbeitsplätzen und zu einer Reduzierung der Schattenwirtschaft führe. Die Umsatzsteuer sei nur ein Preisbestandteil unter vielen. Ob der Unternehmer den steuerlichen Vorteil an seine Kunden weitergebe, könne von staatlicher Seite nicht beeinflußt werden. Eine Senkung der Lohnnebenkosten z. B. sei ein wesentlich effektiveres Mittel zur Belebung des Arbeitsmarktes als der zur Diskussion stehende ermäßigte Mehrwertsteuersatz.
- Da eine Senkung der Umsatzsteuer nicht zwangsläufig zu einer Reduzierung des Preises führe, sei nicht zu erwarten, daß es zu einer größeren Nachfrage der Konsumenten und damit zu mehr Arbeitsplätzen komme.
- Eine Abgrenzung „arbeitsintensiver" Dienstleistungen gegenüber anderen Dienstleistungen sei kaum möglich. Eine solche Regelung werde zu einer weiteren Komplizierung des Steuerrechts führen, ihre Kontrolle werde einen ganz erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen.
- Es sei davon auszugehen, daß eine solche Regelung zu einem „Steuerschlupfloch" werde, da ihre Voraussetzungen gestaltbar seien. Eine derartige Regelung werde Unternehmen zur Auslagerung arbeitsintensiver Arbeitsbereiche veranlassen.
- Eine Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen werde zu erheblichen Steuermindereinnahmen führen, die derzeit nicht verkraftbar seien. Selbst bei der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Obergrenze für die Steuerausfälle (Einnahmen, die einem Prozentpunkt des Regelsteuersatzes entsprechen) komme es zu Steuermindereinnahmen in Höhe von ca. 15 Mrd. DM.
- Die durch eine solche Steuerermäßigung verursachten Haushaltsfälle müßten anderweitig kompensiert werden. Eine Kompensation im Bereich der direkten Steuern widerspreche aber der notwendigen Reform der Einkommensbesteuerung und scheide daher aus. Eine Kompensation innerhalb der Umsatzsteuer sei kontraproduktiv.
- Ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf arbeitsintensive Dienstleistungen müsse in der EU obligatorisch eingeführt werden, weil eine fakultative Einführung – mit oder ohne die Möglichkeit, unterschiedliche ermäßigte Steuersätze anzuwenden – für Unternehmen eines Mitgliedstaates, der den allgemeinen Steuersatz anwendet, insbesondere in Grenzregionen zu Wettbewerbsnachteilen führen werde.

IV. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Mitteilung zur Kenntnis genommen.

V. Ausschußempfehlung

Der federführende Finanzausschuß hat die in der Mitteilung in Betracht gezogene Vorlage eines Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission, der die Möglichkeit zur Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen eröffnet, mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der SPD gegen die Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die Koalitionsfraktionen und die Fraktion der SPD haben sich bei der Ablehnung einer solchen Möglichkeit der Argumentation der Bundesregierung angeschlossen. Auf die Ausführungen in Abschnitt III wird hierzu verwiesen. Die Koalitionsfraktionen haben betont, daß sie bei ihren Bemühungen zur Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt und zur Reduzierung der Schattenwirtschaft die Priorität auf eine Senkung der direkten Steuern und Abgaben

legten. Sie haben ferner die erheblichen Schwierigkeiten hervorgehoben, die sich bei der Abgrenzung der von einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz begünstigten arbeitsintensiven Dienstleistungen zu anderen Dienstleistungen ergeben würden. Die Fraktion der SPD hat herausgestellt, daß sie insbesondere in einer dauerhaften und spürbaren Senkung der Lohnnebenkosten ein geeigneteres Instrument zur Belebung des Arbeitsmarkts sehe als in einer versuchsweisen, zeitlich eng begrenzten Einführung eines Mehrwertsteuersatzes für arbeitsintensive Dienstleistungen. Auch sie hat betont, daß zusätzliche Verkomplizierungen des Steuerrechts vermieden werden sollten. Eine kompensatorische Erhöhung der Mehrwertsteuer hält die Fraktion der SPD für kontraproduktiv, weil dadurch vor allem auch die Einzelhandelsunternehmen zusätzlich belastet würden.

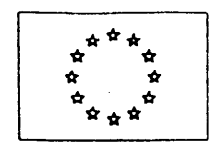
Die Gruppe der PDS hat die Auffassung vertreten, die Bundesregierung habe der Kommissionserwägung von vornherein negativ gegenübergestanden und sie nicht intensiv genug geprüft. Sie hat die Auffassung vertreten, es könne durchaus sichergestellt werden, daß die begünstigten Unternehmen die Steuerermäßigung an ihre Abnehmer weitergäben. Sie hat gebeten, dem Ausschuß das analytische Material, das die Bundesregierung zur Ablehnung der Kommissionserwägung bewogen hat, zur Verfügung zu stellen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat ihre Stimmenthaltung damit begründet, daß vor einer Ablehnung der Kommissionsüberlegung ein Prüfauftrag zu dieser Frage an die Bundesregierung erteilt werden sollte. In diesem Bericht sollten zum einen die sich aus Schwarzarbeit im Bereich des Handwerks ergebenden Steuerausfälle dargelegt werden. Zum anderen solle darin zu den bei Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen zu erwartenden Mindereinnahmen bei der Umsatzsteuer sowie zu etwaigen Mehreinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und den Sozialabgaben Stellung genommen werden, die bei einer Überführung von Schwarzarbeit in legale Arbeit infolge der genannten Maßnahme denkbar seien. Alle Möglichkeiten, die eine Chance zur Verringerung der Arbeitslosigkeit böten, müßten ausgelotet werden. Die Koalitionsfraktionen und die Bundesregierung sind der Ansicht, daß ein solcher Bericht in aussagefähiger Form mangels zuverlässigen Datenmaterials nicht erstellt werden könne.

Bonn, den 25. Februar 1998

Detlev von Larcher	**Johannes Selle**
Berichterstatter	Berichterstatter

Anlage



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.11.1997
SEK(97) 2089 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Schaffung von Arbeitsplätzen: Möglichkeit einer versuchsweisen und optionellen Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Schaffung von Arbeitsplätzen: Möglichkeit einer versuchsweisen und optionellen Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht ganz oben auf der Tagesordnung der Europäischen Union. Für die Kommission ist diese Aufgabe die "Priorität der Prioritäten". Im steuerlichen Bereich wurden bereits wichtige Initiativen ergriffen, die entweder direkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielen oder durch die Verbesserung des einheitlichen Marktes indirekt zur Beschäftigung beitragen:

- der Vorschlag für die Besteuerung von Energieerzeugnissen[1], wonach das Aufkommen aus Energiesteuern herangezogen werden sollte, um eine Senkung der Lohnnebenkosten auszugleichen,

- das Maßnahmenpaket[2] zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs wird vermeiden helfen, daß die Steuerlast überproportional die weniger mobilen Produktionsfaktoren wie die niedriger qualifizierte Arbeit trifft,

- auf längere Sicht wird auch unser strategisches Programm für die Einführung des neuen gemeinsamen Mehrwertsteuersystems[3] durch die erhebliche Vereinfachung der gegenwärtigen Regelungen für alle Wirtschaftssektoren und insbesondere für die KMU einen Anreiz zur Schaffung von Arbeitsplätzen bieten können.

Alle diese Initiativen entsprechen dem grundlegenden Ansatz der Kommission, wonach das beste steuerpolitische Instrument zur Förderung der Beschäftigung in einer haushaltsneutralen Senkung der Lohnnebenkosten besteht. Die Kommission bleibt davon überzeugt, daß die zielgerichtete Senkung von Sozialbeiträgen ein effizienteres Mittel sein dürfte als die Verringerung des MwSt-Satzes und erinnert daran, daß andere Steuerinstrumente bestehen, deren Wirksamkeit bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bereits erprobt ist. Alle diese Maßnahmen können ergriffen werden, ohne daß es einer Änderung des Gemeinschaftsrechts bedürfte. Da die Mitgliedstaaten über den Einsatz dieser Mittel in eigener Zuständigkeit zu entscheiden haben, kann die Kommission nur inständig jeden Mitgliedstaat drängen, diese Möglichkeiten bei ihren Anstrengungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen auszuloten.

Mehrere Mitgliedstaaten sowie verschiedene Verbände haben jedoch ihr Interesse an einer Senkung des MwSt-Satzes für arbeitsintensive Dienstleistungen zum Ausdruck gebracht. Sie haben sich dabei an die Kommission gewandt, weil ein solcher Schritt eine

---

[1] KOM(97) 30

[2] KOM(97) 495

[3] KOM(96) 328

Änderung des Gemeinschaftsrechtes voraussetzt. Die Kommission hat vor dem Hintergrund ihrer Diskussionen mit einigen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß die Möglichkeiten im Bereich der Mehrwertsteuer sorgfältig untersucht, um zu sehen, ob und inwieweit die MwSt als Instrument zur Arbeitsplatzbeschaffung eingesetzt werden könnte.

In Anerkennung der anhaltenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die Maastricht-Kriterien hinsichtlich des Haushaltsdefizits einzuhalten, der weitverbreiteten Beunruhigung über die Entwicklung des Steuerbetrugs und das steigende Risiko des schädlichen Steuerwettbewerbs empfiehlt die Kommission, daß die Mitgliedstaaten äußerste Vorsicht walten lassen, wenn sie Maßnahmen einführen, die erhebliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen haben. Außerdem birgt jede Maßnahme das Risiko, sich negativ auf den einheitlichen Markt auszuwirken. Aus diesen Gründen ist ein vorsichtiger Ansatz wünschenswert, der sich auf ein zeitlich begrenztes Experiment begrenzt.

Die Kommision wäre daher bereit in Erwägung zu ziehen, die Möglichkeit einer versuchsweisen Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes - statt des Regelsatzes - auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen zu eröffnen. Diesem Ansatz liegen zwei Erwägungen zugrunde:

- Erstens sollte ein ermäßigter MwSt-Satz zu niedrigeren Verbraucherpreisen führen und somit die Nachfrage nach diesen besonders arbeitsintensiven Dienstleistungen mit wenig qualifizierter Arbeit anregen. Dadurch könnte das erhebliche Arbeitsplatzpotential dieser typischerweise nur lokal tätigen Unternehmen erschlossen werden.

- Zweitens funktioniert der MwSt-Mechanismus nicht besonders gut in Sektoren mit wenigen abzugsfähigen Einsatzleistungen und mit Abnehmern, die zumeist private Verbraucher sind. In diesem Fall ist die MwSt Bestandteil des Preises und kann vom Verbraucher leicht umgangen werden, wenn er sich mit dem Dienstleistungserbringer einigt. Ein ermäßigter MwSt-Satz würde den Anreiz, Leistungen (weiterhin) "schwarz" zu beziehen, daher vermindern.

Die positiven Effekte einer MwSt-Entlastung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen sind nicht unumstritten. Manche Studien sprechen für, manche gegen die Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze zur Förderung der Beschäftigung und die gemeinschaftsweite Diskussion über dieses Thema ist zum Teil kontrovers. Im Prinzip hat die Kommission Zweifel an der Nutzung von ermäßigten MwSt-Sätzen als politischem Instrument zur Erreichung bestimmter wirtschaftlicher Zielsetzungen wie zur Beschäftigungsförderung oder aus Gesichtspunkten des Umweltschutzes. Der grundlegende Ansatz der Kommission hierzu ist ausführlicher dargestellt im Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament gemäß Artikel 12 (4) der Sechsten MwSt Richtlinie über den Anwendungsbereich der ermäßigten MwSt Sätze[4].

Das Problem der Arbeitslosigkeit ist jedoch von so großer Bedeutung, daß sie den Versuch einer gezielten MwSt-Senkung für arbeitsintensive Dienstleistungen rechtfertigt.

---

[4] KOM(97) 559

Jede vernünftige Anregung hierzu verdient zumindest eine Prüfung, auch wenn der Erfolg nicht garantiert ist. Auch ist sich die Kommission dessen bewußt, daß einige Mitgliedstaaten die gezielte Verringerung der MwSt einsetzen möchten, und sie will dem nicht im Wege stehen, wenn Mitgliedstaaten neue Wege bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beschreiten wollen. Die Kommission vertritt ferner die Auffassung, dass eine Verringerung der MwSt-Belastung in einigen Wirtschaftsbereichen dazu beitragen könnte, einen Teil der Schwarzarbeit zu reduzieren.

Eine solche Maßnahme muss jedoch wie jede andere steuerliche Maßnahme den fundamentalen Grundsatz der Steuerneutralität wahren. Dieser Grundsatz ist von zentraler Bedeutung, um nicht nur grenzübergreifende Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar wären, sondern auch sektorelle Verzerrungen zu verhindern, die zu wirtschaftlicher Ineffizienz und suboptimaler Faktorallokation führen würden. Die Mitgliedstaaten haben den Grundsatz der Steuerneutralität und ihr Engagement für die Vollendung des Binnenmarkts wiederholt bekräftigt.

Außerdem darf die Haushaltskonsolidierung nicht gefährdet werden und die Kommission empfiehlt dringend, daß die Mitgliedstaaten, die an dem Experiment teilnehmen wollen, Kompensationsmaßnahmen vorsehen, sei es mittels Einsparungen sei es durch Steuererhöhungen, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten

Jede Maßnahme, die diesen Grundprinzipien zuwiderläuft, wäre für die Schaffung von Arbeitsplätzen eher kontraproduktiv. Die Kommission erkennt an, daß die Einführung dieser Maßnahme das Risiko gewisser Beeinträchtigungen der Steuerneutralität birgt, erachtet aber das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen als ausreichenden Grund, die Massnahme versuchsweise einzuführen und ihre Auswirkungen zu beobachten.

Folglich kann die MwSt-Ermäßigung nur als fakultativer Versuch für die Mitgliedstaaten konzipiert werden, dessen Dauer und Umfang begrenzt sind. Auf diese Weise kann ermittelt werden, ob innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums in ausgewählten Wirtschaftssektoren Arbeitsplätze geschaffen wurden und ob dies auf effiziente Weise geschah.

Auf dieser Grundlage könnte es die Kommission in Betracht ziehen, einen Richtlinienvorschlag vorzulegen, der den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Möglichkeit einräumt, einen ermäßigten MwSt-Satz auf örtlich begrenzte, arbeitsintensive Dienstleistungen anzuwenden. Die Maßnahme könnte nach folgenden Grundzügen ausgestaltet werden:

- Die betroffenen Dienstleitungen müßten

  tatsächlich arbeitsintensiv sein,

  direkt an den Endverbraucher erbracht werden,

  hauptsächlich mit niedrig qualifizierter Arbeit erbracht werden,

  vornehmlich lokaler Natur sein (um grenzüberschreitende Wettbewerbsprobleme zu vermeiden und

  Dienstleistungen sein, bei denen ein möglichst enger Zusammenhang zwischen

einer Preissenkung und zusätzlicher Nachfrage besteht.

- Auch sollte die Haushaltsauswirkung des Tests gering gehalten werden (als oberer Grenzwert könnten die Steuereinnahmen dienen, die 1 Prozentpunkt des MwSt-Regelsatzes entsprechen), der Anwendungsbereich begrenzt bleiben, damit der Versuch überprüfbar bleibt und gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen sowie größere Finanznachteile für das allgemeine MwSt-System der Gemeinschaft und die Wirtschaft insgesamt vermieden werden.

- Die Mitgliedstaaten können entscheiden, ob sie einen solchen Versuch durchführen wollen oder nicht.

- Die Anwendung des ermäßigten Satzes darf auf keinen Fall zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Kommission wird das Risiko solcher Verzerrungen sowohl im voraus als auch während des Versuchs kontinuierlich überprüfen.

- Der Anwendungszeitraum ist auf drei Jahre beschränkt (1. Juli 1998 - 30. Juni 2001) und läuft automatisch ab.

- Bei Beachtung dieser Richtlinien hält die Kommission die folgenden Kategorien von Dienstleistungen für die am ehesten erfolgversprechenden zur Schaffung von Arbeitsplätzen und schlägt vor; dass die Mitgliedstaaten innerhalb dieser Kategorien wählen sollten:

  - Reparaturarbeiten an beweglichen körperlichen Gegenständen (einschl. Fahrrädern aber ausgenommen andere Beförderungsmittel);

  - Renovierungs- und Reparaturarbeiten im Wohnungsbau (außer Neubau);

  - Freizeitparks, Reinigungs- und Wäschereidienstleistungen, Pflegeleistungen in der Wohnung (Pflege von Kindern, alten Leuten oder Behinderten).

  Auf Warenlieferungen darf der ermäßigte MwSt-Satz in keinem Fall angewandt werden.

- Der anwendbare ermäßigte MwSt-Satz ist der in Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a der Sechsten MwSt-Richtlinie 77/388/EWG bezeichnete Satz. "Übergangsweise" in Artikel 28 (1), (2) der Sechsten MwSt-Richtlinie zugelassene MwSt-Sätze sind danach von der Anwendung auf arbeitsintensive Dienstleistungen ausgeschlossen.

- Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahme bezogen auf die tatsächliche Arbeitsplatzschaffung werden genau überwacht und nach der dreijährigen Anwendungszeit anhand sämtlicher verfügbaren statistischen und wirtschaftlichen Daten bewertet.

- Mitgliedstaaten, die den Versuch durchführen wollen, haben dies der Kommission bis spätestens 1. März 1998 mitzuteilen. Die Kommission wird sodann nach Anhörung des MwSt-Ausschusses entscheiden, ob die erforderlichen Voraussetzungen, insbesondere in bezug auf Befristung, Anwendungsbereich, Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, Einhaltung von Artikel 12 Absatz 3 und Ex-post-Bewertung, erfüllt sind und ob die beantragte Genehmigung erteilt werden kann.

Da in jedem Fall die Funktionsweise des Binnenmarkts gesichert und jedwede Beeinträchtigung der Steuerneutralität in Grenzen gehalten werden muß, kann die Kommission einem Mitgliedstaat die erteilte Genehmigung mit sofortiger Wirkung entziehen, wenn die Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes auf die genannten Dienstleistungen zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Solche Verzerrungen können entweder zwischen ähnlichen Dienstleistungen auftreten, auf die innerhalb eines Mitgliedstaats unterschiedliche MwSt-Sätze angewandt werden, oder zwischen gleichartigen bzw. ähnlichen Dienstleistungen in verschiedenen Mitgliedstaaten, wenn der ermäßigte Satz nur in einem Mitgliedstaat gilt. Vor ihrer Entscheidung hat die Kommission sowohl den Mitgliedstaat, dem die Genehmigung erteilt wurde, als auch sämtliche Mitgliedstaaten anzuhören, die von der Wettbewerbsverzerrung betroffen sind.

Wird die Maßnahme nach dem Versuch in bezug auf die effiziente und wirksame Schaffung von Arbeitsplätzen insgesamt positiv beurteilt, so muß die Kommission prüfen, ob eine solche Maßnahme in das harmonisierte MwSt-System aufgenommen werden sollte.

Abschließend ist zu unterstreichen, daß dieses Experiment sich voll in den Kommissionsansatz einfügt, wie ihn die Kommission in ihren Richtlinien für Beschäftigung[5] dargelegt hat. Insbesondere werden die Empfehlungen zur Verringerung der Kosten von niedrig qualifizierter Arbeit durch steuerliche Maßnahmen und zur Motivierung von lokalen Unternehmern konkret umgesetzt. Da die Maßnahme auch die Schattenwirtschaft betrifft, trägt sie gleichzeitig zu einer Verbesserung des Funktionierens des Arbeitsmarktes insgesamt bei. Dadurch ist eine kohärente Gemeinschaftsstrategie im Bereich der Beschäftigung gewährleistet.

Der Rat wird aufgefordert, den hier vorgeschlagenen Ansatz zu unterstützen. Die Kommission wird, auch im Lichte der Reaktion des Beschäftigungsgipfels, entscheiden, ob sie eine Änderung der Sechsten MwSt-Richtlinie entsprechend den Grundzügen dieser Mitteilung vorschlagen wird.

---

[5] KOM(97) 497

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333